RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 7 juli 2022 met nummer RvVb-A-2122-0966
in de zaak met rolnummer 2122-RvVb-0018-A

Verzoekende partij	**Sim CODDÉ** vertegenwoordigd door Mrs. Peter DE SMEDT en Robin VERBEKE met woonplaatskeuze te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	**De provincie Antwerpen, vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad** met woonplaatskeuze te 2018 Antwerpen, Koningin Elisabethlei 22
Tussenkomende partij	**Johan PIERAERTS NAMENS HET DISTRICTCOLLEGE VAN HET DISTRICT ANTWERPEN** vertegenwoordigd door Mrs. Koen GEELEN, Sarah JACOBS en Sarah LEEMANS met woonplaatskeuze te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 101

I. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partij vordert door neerlegging in het digitaal loket op 10 september 2021 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 15 juli 2021, waarmee aan de tussenkomende partij een voorwaardelijke omgevingsvergunning wordt verleend voor het uitvoeren van riolerings- en bestratingswerken (omgevingsnummer: OMV_2020136152).

De verwerende partij heeft het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen van 19 maart 2021 niet ingewilligd.

Het project ligt in 2060 Antwerpen aan de Lange Beeldekensstraat zn en heeft als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie E, nummers 594 Z 0, 470 R 2, 716 S 0, 473 S 15, 696 S 2, 473 K 13, 470 M 13, 470 Z 8, 483 W 9, 483 W 8, 701 F 0, 703 B 0, 700 Y 7, 470 B 8, 700 F 10, 482 Y 2, 700 Y 9, 474 M 2, 1297 A 0, 470 X 11, 478 T 5, 470 P 12, 536 P 2, 470 P 13, 478 X 5, 473 P 11, 480 E 2, 700 H 7, 698 W 2, 700 D 9, 470 H 11, 472 F 0, 700 P 8, 700 L 9, 483 X 9, 480 Y 0, 700 A 10, 473 S 12, 481 K 0, 716 W 0, 696 X 0, 475 V 6, 470 K 12, 701 E 0, 483 V 9, 478 M 5, 700 X 7, 482 T 2, 700 H 10, 470 G 7, 589 L 3, 474 P 0, 478 Y 5, 470 A 13, 477 V 2, 712 E 0, 476 H 2, 595 E 0, 590 V 0, 470 Y 11, 698 D 2, 697 R 0, 474 G 2, 712 Z 0, 593 F 0, 704 V 4, 696 M 2, 470 F 12, 470 F 11, 482 W 2, 700 W 8, 700 W 7, 698 Y 2, 589 M 3, 478 N 5 696 A 2, 473 Z 13, 478 V 5, 473 T 15, 477 M 2, 700 F 8, 712 B 2, 472 H 0, 470 L 12, 700 N 9, 471 N 4, 473 F 5, 590 Y 0, 473 W 15, 591 K 0, 712 V 0, 697 S 0, 473 W 12, 708 L 0, 482 F 2, 475 H 6, 470 G 11, 482 N 2, 478 C 4, 703 C 0, 478 G 5, 475 D 6, 700 V 7, 594 A 2, 696 B 2, 589 N 3, 473 X 13, 478 W 3, 473 X 14, 473 R 15, 480 F 2, 470 R 12, 480 B 2, 472 E 0, 477 X 2, 709 M 0, 473 G 5, 481 H 0, 697 T 0, 716 X 0, 712 W 0, 716 T 0, 591 R 0 en afdeling 8, sectie H, nummers 563 G 2, 561 V 20, 563 Y 0, 561 K 23, 961 K 4, 561 G 17, 561 M 5, 961 V 16, 550 C 14, 560 A 7, 550 S 24, 561 Y 2, 560 K 5, 561 S 23, 560 G 7, 961 Z 12, 565 V 0, 560 K 7, 561 H 22, 560 Y 6, 561 H 24, 565 R 0, 560 S 7, 961 S 12, 550 V 22, 563 H 2, 550 B 14, 561 E 23, 550 V 24, 564 X 0, 561 T 23, 564 T 0, 561 X 24, 563 X 0, 961 D 13, 561 L 15, 961 H 4, 961 A 17, 561 N 5, 565 E 0, 561 X 2, 560 D 5, 565 C 0, 560 F 7, 560 V 7, 961 E 15, 560 X 6, 560 X 7, 560 Z 6, 561 F 3, 550 N 25, 961 E 17.

II. Rechtspleging

De verwerende partij bezorgt het administratief dossier en dient geen antwoordnota in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting en de verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 16 juni 2022.

Advocaat Vanessa MCCLELLAND *loco* advocaten Peter DE SMEDT en Robin VERBEKE voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Bram CUYPERS *loco* advocaten Koen

GEELEN, Sarah JACOBS en Sarah LEEMANS voert het woord voor de tussenkomende partij. De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

III. Feiten

Op 28 december 2020 vraagt de tussenkomende partij een omgevingsvergunning aan voor het uitvoeren van riolerings- en bestratingswerken gelegen in Antwerpen aan de Lange Beeldekensstraat zn.

De bestaande toestand omvat een straat (Lange Beeldekensstraat) met enkelrichtingsverkeer die aan de westelijke zijde aansluit op het De Coninckplein, de Stuivenbergziekenhuissite mede ontsluit en aan oostelijke zijde aansluit op de Pothoekstraat. De straat beschikt aan weerszijden over een voetpad en is verder aan wisselende kanten voorzien van langsparkeervakken en plantvakken met hoogstammige bomen.

De tussenkomende partij wenst de straat her aan te leggen in combinatie met het uitvoeren van rioleringswerken en het rooien van bomen. Het eenrichtingsverkeer blijft behouden. De rijbaan verkrijgt een breedte van 4,10 meter en de voetpaden aan weerzijden krijgen een breedte van 1,80 meter. De straat wordt verder voorzien van 69 bomen, straatmeubilair, beugels voor fietsparkeren en toegankelijke bushaltes. De straatverlichting wordt aan de gevels bevestigd.

De percelen liggen binnen de afbakeningslijn grootstedelijk gebied Antwerpen (gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’), waarin hiervoor geen nadere stedenbouwkundige voorschriften zijn bepaald. Ze liggen ook binnen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘RUP 2060’ (goedgekeurd op 20 december 2012 – hierna: GRUP), in een zone voor wonen (artikel 1), een zone voor centrumfuncties (artikel 3), een zone voor detailhandel (artikel 2), een zone voor maatschappelijke functies (artikel 4) en een zone voor publiek domein (artikel 7).

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen verleent op 19 maart 2021 een voorwaardelijke omgevingsvergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 30 april 2021 bestuurlijk beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale omgevingsambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 juli 2021 om het beroep niet in te willigen en de omgevingsvergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 13 juli 2021 verklaart de verwerende partij het beroep op 15 juli 2021 ongegrond en verleent een omgevingsvergunning overeenkomstig de voorgebrachte plannen en onder voorwaarden.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van de tussenkomst

Standpunt van de partijen

1.
Op 7 december 2021 legt Sarah LEEMANS een verzoekschrift tot tussenkomst neer in het digitaal loket. Het verzoekschrift tot tussenkomst vermeldt als tussenkomende partij “de heer JOHAN PIERAERTS NAMENS HET DISTRICTSCOLLEGE VAN HET DISTRICT ANTWERPEN met kantoren gevestigd te 2000 Antwerpen, Grote Markt 1”. In het verzoekschrift tot tussenkomst kwalificeert de tussenkomende partij zich als aanvrager en vergunninghouder waardoor zij “dan ook een evident belang [heeft] bij deze tussenkomst”.

De tussenkomende partij herhaalt in haar schriftelijke uiteenzetting dat haar tussenkomst ontvankelijk is omwille van volgende redenen:

> “…
> - Het verzoek tot tussenkomst van 7 december 2021 werd tijdig ingediend.
> - Als vergunninghouder heeft de tussenkomende partij ook een evident belang bij de tussenkomst.
>
> …”

2.
De verzoekende partij stelt in haar toelichtende nota dat er onduidelijkheden kleven aan de procesbevoegdheid en het belang van de tussenkomende partij.

Vooreerst meent de verzoekende partij dat de tussenkomende partij niet over de noodzakelijke procesbevoegdheid beschikt om op te treden namens het districtcollege. Ze merkt op dat uit de schriftelijke uiteenzetting blijkt dat de reële tussenkomst gebeurt door het districtcollege van het district Antwerpen, evenwel vertegenwoordigd via de persoon van Johan PIERAERTS. Het is de verzoekende partij niet duidelijk wie deze persoon is en welke hoedanigheid hij heeft ten opzichte van het districtcollege als lokaal bestuur. Zo blijkt niet dat Johan PIERAERTS deel uitmaakt van het districtcollege of over één of andere volmacht beschikt om het districtcollege voor de Raad in rechte te vertegenwoordigen.

Vervolgens merkt de verzoekende partij op dat de tussenkomst gebeurt "namens" het districtcollege en niet vanuit de persoon van Johan PIERAERTS, hoewel het districtcollege niet staat aangeduid als vergunningsaanvrager. Aangezien de bestreden beslissing enkel Johan PIERAERTS aanduidt als vergunningsaanvrager, moet hij worden beschouwd als de juridische aanvrager. Het districtcollege kan niet tussenkomen in de hoedanigheid van "de vergunningsaanvrager, de vergunninghouder, de exploitant of de persoon die de melding heeft verricht" zoals omschreven in artikel 105, §2, 1° van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet). Het is voor de verzoekende partij onduidelijk vanuit welke hoedanigheid het districtcollege tussenkomt in voorliggende vernietigingsprocedure.

Beoordeling door de Raad

1.
De verzoekende partij is van mening dat er verschillende onduidelijkheden kleven aan de procesbevoegdheid van de tussenkomende partij.

2.
Artikel 105, §2 Omgevingsvergunningsdecreet duidt de verschillende belanghebbenden aan die beroep kunnen instellen bij de Raad, waarbij volgens paragraaf 4 elk van de in paragraaf 2 aangeduide personen ook in de zaak kunnen tussenkomen.

De vergunningsaanvrager en vergunninghouder moeten hun belang niet verder bewijzen.

3.
Uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat de omgevingsvergunning werd aangevraagd door Johan PIERAERTS. Ter zitting verduidelijkte de tussenkomende partij dat

Johan PIERAERTS ingenieur bij het district Antwerpen is en de aanvraag in eigen naam deed aangezien de districten geen rechtspersoonlijkheid bezitten.

Krachtens artikel 41, derde lid Gw. kunnen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners op initiatief van de gemeenteraad binnengemeentelijke territoriale organen worden opgericht. Binnen het Vlaamse Gewest bevat deel 2, titel 1, hoofdstuk 7 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur het regelgevend kader waarbinnen de districten opereren. Krachtens een algemeen rechtsbeginsel kan rechtspersoonlijkheid enkel worden verleend bij of krachtens een wet. Aangezien het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur geen rechtspersoonlijkheid toekent aan de districten, beschikken zij inderdaad niet over rechtspersoonlijkheid en treden zij op als orgaan van de gemeente waarbinnen zij worden opgericht.

Krachtens artikel 140, derde lid van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur blijven de personeelsleden die worden toegewezen aan de districten, deel uitmaken van het gemeentelijke personeelsbestand.

4.
Zoals vastgesteld werd de omgevingsvergunning aangevraagd door Johan PIERAERTS. Er kan redelijkerwijze niet worden betwist dat Johan PIERAERTS de aanvraag heeft ingediend namens het district Antwerpen, dat optreedt als orgaan van de stad Antwerpen, waardoor de stad Antwerpen als juridische aanvrager moet worden beschouwd. Johan PIERAERTS streeft immers via de vergunningsaanvraag geen persoonlijk voordeel na en is dus niet de begunstigde van de met de bestreden beslissing verleende omgevingsvergunning. Johan PIERAERTS was bijgevolg slechts de vertegenwoordiger van de juridische aanvrager en heeft de aanvraag dus niet in eigen naam ingediend. In zoverre hij als personeelslid is toegewezen aan het district Antwerpen, blijft hij deel uitmaken van het personeelsbestand van de stad Antwerpen.

Om over het rechtens vereiste belang als aanvrager te beschikken is vereist dat de partij die zich op dergelijk belang beroept, de werkelijke aanvrager van de vergunning is. Dit houdt in dat deze niet enkel formeel de aanvraag indient, maar dat deze ook blijk geeft van een intentioneel element, te weten de bedoeling om als vergunningsaanvrager op te treden.

Alleen de stad Antwerpen is dus de werkelijke en juridische aanvrager van de omgevingsvergunning, ongeacht de foute aanduiding in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 19 maart 2021 en in de bestreden beslissing.

Daaruit volgt dat de tussenkomende partij de rechtens vereiste hoedanigheid mist om in het geding tussen te komen.

Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

1.1.

De verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 4.3.2, §2bis en artikel 4.3.3, §2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM);
- artikel 2, §§ 1, 6 en 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (hierna: Project-MER-besluit);
- artikel 39 en 40 Omgevingsvergunningsdecreet;
- artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet);
- het motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt in haar eerste middel dat de verwerende partij ten onrechte oordeelt dat het betrokken project niet screeningsplichtig is omdat het niet valt onder één van de rubrieken van bijlage III bij het Project-MER-besluit. Het project valt volgens haar immers onder rubriek 10, e) “aanleg van wegen (projecten die niet onder bijlage I of II vallen)”.

De redenering van de verwerende partij dat er enkel sprake zou zijn van een “vernieuwing van de verharding van een bestaande weg zonder verbreding”, mist volgens de verzoekende partij vooreerst feitelijke grondslag. Ze laat immers een groot deel van de wijzigingen van de bestaande wegzate compleet buiten beschouwing. Het project voorziet in de volgende materiële wijzigingen:

"…

- het verbreden van de gehele weg tot een algemene breedte van 4,10 meter, terwijl de huidige weg op vandaag breedtes kent die variëren rond 2,80 meter. Hierdoor wijzigt ook de ligging van de as van de weg, zoals bijvoorbeeld net nabij het kruispunt van de Lange Beeldekensstraat en de Pesthofstraat.
- De verbreding van de weg leidt ook tot het verbreden en, afhankelijk van de locatie, tot het versmallen van de trottoirs;
- Het wegnemen van bestaande parkeerstroken, in samenhang met het aanleggen van nieuwe parkeerstroken;
- Het wijzigen van het materiaal van verhardingen (naar asfalt in plaats van straatstenen), aanleggen van verkeersdrempels, wegnemen en aanplanten van bomen, plaatsen van straatmeubilair, etc;
- Het aanpassen van de ondergrondse rioleringen en aanleggen van diverse nutsleidingen.

…"

Het oordeel van de verwerende partij mist volgens de verzoekende partij ook juridische grondslag, meer bepaald in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie en de Raad. De verzoekende partij stelt dat het begrip 'aanleg' volgens het Hof zo moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op het bouwen van voorheen niet bestaande bouwwerken of op de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken. Om te beoordelen of een dergelijke wijziging, gelet op de omvang en de modaliteiten ervan, als gelijkwaardig aan een dergelijke aanleg kan worden beschouwd, moet de verwijzende rechter volgens het Hof rekening houden met alle kenmerken van het betrokken bouwwerk en niet alleen met de lengte ervan of met het feit dat het oorspronkelijk tracé gehandhaafd blijft.

In deze zaak hebben de werken een zekere grootorde en houden ze een ingrijpende wijziging van de huidige wegzate in. Er is immers sprake van het verbreden van de rijweg overheen het hele project tot een breedte van 4,10 meter (met het oog op het samenvoegen van autoverkeer en fietsverkeer), waarbij op meerdere plaatsen ook asverschuivingen optreden. Daarnaast is er ook sprake van een herprofilering van de rijweg door het verleggen van de voetpaden, het schrappen van parkeerstroken en het verwijderen en aanplanten van bomen.

1.2.

Zelfs in de mate dat het project geen aanleg van wegen zou uitmaken, is er volgens de verzoekende partij minstens sprake van een "wijziging of uitbreiding" in de zin van rubriek 13 van bijlage III. De verzoekende partij verwijst hiervoor naar de handleiding van het team MER die de "heraanleg en herprofilering van een weg die door een dorpskern" loopt als voorbeeld

geeft van een project-mer-screeningsplichtig project in de zin van rubriek 13. De verzoekende partij concludeert dat het bestreden project hierop aansluit, nu ook hier een duidelijke herprofilering van de bestaande weg is voorzien.

1.3.
Besluitend stelt de verzoekende partij dat gelet op het feit dat het bestreden project valt onder rubriek 10, e), minstens onder rubriek 13 van bijlage III bij het Project-MER-besluit, het principieel screeningsplichtig is, waardoor het aanvraagdossier op straffe van onontvankelijkheid een project-mer-screening moest bevatten. De verwerende partij moest dan ook vaststellen dat het aanvraagdossier onvolledig en onontvankelijk was, waardoor ze de omgevingsvergunning verplicht diende te weigeren.

Beoordeling door de Raad

1.
De verzoekende partij betoogt in essentie dat de verwerende partij ten onrechte geen beoordeling van de milieueffecten maakt. Daartoe voert ze aan dat de aanvraag als een screeningsplichtig project moet worden beschouwd, hetzij volgens rubriek 10, e) van bijlage III bij het project-MER-besluit, hetzij volgens rubriek 13 van diezelfde bijlage.

2.
2.1
Artikel 4.3.2, §2bis DABM bepaalt dat de Vlaamse regering, aan de hand van de criteria die in bijlage II bij het DABM worden omschreven, de categorieën van projecten aanwijst waarvoor een project-MER of een project-m.e.r.-screeningsnota moet worden opgesteld.

Met het Project-MER-besluit en zijn bijlagen werd hieraan uitvoering gegeven. Dit besluit vormt mede een onderdeel van de omzetting in intern recht van de richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Project-MER-richtlijn).

Bijlage III bij het Project-MER-besluit bevat de categorieën van projecten waarvoor de initiatiefnemer minstens een project-m.e.r.-screeningsnota moet indienen bij de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag.

2.2
Artikel 4.3.3, §2, lid 1 DABM luidt als volgt:

> “§2. In de gevallen, vermeld in artikel 4.3.2, § 2bis en § 3bis, waarvoor een project-m.e.r.-screeningsnota werd opgesteld, neemt de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag …, een beslissing of er een project-MER moet worden opgesteld. Zij doet dat op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag. De beslissing dat al dan niet een project-MER moet worden opgesteld, wordt ter beschikking van het publiek gesteld op de wijze, bepaald door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan verder inzake de project-m.e.r.-screening nadere regels vaststellen en kan de vorm en de inhoudelijke elementen van de project-m.e.r.-screeningsnota bepalen.”

Een project-m.e.r.-screeningsnota is, zoals ook blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 23 maart 2012 (*Parl.St*. Vl.Parl. 2011-12, nr. 1463/1, 7), een gemotiveerde screeningsnota op basis waarvan de initiatiefnemer moet aantonen ofwel dat er geen aanzienlijke milieueffecten verbonden zijn aan de uitvoering van zijn project, ofwel dat er vroeger een project-MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of aanvullende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten. Het moet het bestuur toelaten om met kennis van zaken te beoordelen of de aanvraag al dan niet aanzienlijke milieueffecten voor mens en milieu genereert. Die beoordeling moet haar beslag krijgen op grond van de criteria, zoals die in bijlage II bij het DABM worden omschreven. Een project-m.e.r.-screeningsnota is in de regelgeving aldus opgevat als een essentieel instrument voor een correcte inschatting van de aan een project potentieel verbonden milieueffecten en dientengevolge van de toepasselijkheid van de plicht tot het opstellen van een project-MER.

2.3

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

De artikelen 2 en 3 Motiveringswet concretiseren deze beginselen voor eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur.

De vraag welke betekenis aan een rechtsregel moet worden gegeven, is geen kwestie van appreciatie, maar een zaak van interpretatie die de wettigheid van de bestreden beslissing

raakt. Het komt aan de Raad toe te onderzoeken of de verwerende partij aan de verschillende voorschriften de juiste betekenis en draagwijdte heeft gegeven. Het door de Raad uit te oefenen wettigheidstoezicht betreft niet de opportuniteit maar de wettigheid en is dus niet marginaal.

3.

3.1

De verzoekende partij voert in eerste instantie aan dat het aangevraagde project moet worden ingedeeld onder rubriek 10, e) van bijlage III bij het Project-MER-besluit. Dit heeft tot gevolg dat de vergunningverlenende overheid met een MER-screening dient te bepalen of het voorliggend project aanleiding kan geven tot aanzienlijke milieueffecten en er, in voorkomend geval, een project-MER dient te worden opgemaakt.

Artikel 10, e) van bijlage III bij het Project-MER-besluit bepaalt:

> "10. Infrastructuurprojecten
> …
> e) aanleg van wegen (projecten dien niet onder bijlage I of II vallen)"

Uit de Europese Guidance 'Interpretation of definitions of certain project categories of annex I en II of the EIA Directive' en de 'Handleiding aanleg van wegen' van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (Dienst Mer, 11 maart 2013), waar de verzoekende partij naar verwijst, blijkt dat onder rubriek 10, e), ook bepaalde projecten vallen "die geen nieuwe op zich staande constructie vormen, die toegevoegd zijn bij een reeds bestaande infrastructuur en/of die een nauwe functionele band hebben met een reeds bestaande constructie". Ook de verbreding, de verlegging en de verlenging van een bestaande weg kunnen dus onder rubriek 10, e) van bijlage III vallen.

3.2

De aanvraag wordt in de bestreden beslissing omschreven als volgt:

> "…
> De bestaande toestand omvat een straat (Lange Beeldekensstraat) met enkelrichtingsverkeer die aan westelijke zijde aansluit op het De Coninckplein, de Stuivenbergziekenhuissite mede ontsluit en aan oostelijke zijde sluit deze aan op de Pothoekstraat. De straat beschikt aan weerzijden over een voetpad en is verder aan wisselende kanten voorzien van langsparkeervakken en plantvakken met hoogstammige bomen.

Men wenst de straat her aan te leggen in combinatie met het uitvoeren van rioleringswerken en het rooien van bomen. Een eenrichtingsverkeer blijft behouden. De rijbaan verkrijgt een breedte van 4,10 meter en de voetpaden aan weerzijden krijgen een breedte 1,80 meter. De straat wordt verder voorzien van 69 bomen, straatmeubilair, beugels voor fietsparkeren en toegankelijke bushaltes. De straatverlichting wordt aan de gevels bevestigd.
…"

De bestreden beslissing overweegt inzake de MER-screening onder meer het volgende:

"…
MILIEUEFFECTRAPPORTAGE (M.E.R.)
Het project is niet opgenomen in bijlage III van het MER-besluit. Voor de aanvraag geldt geen screenigsplicht.
In het beroepschrift wordt geheel ten onrechte aangehaald dat de aanvraag zou ressorteren onder rubriek 10, e) van bijlage III valt. Dit is niet correct.

De handleiding aanleg wegen (11 maart 2013) van LNE stelt voor de interpretatie van rubriek 10, e van bijlage III 'aanleg wegen' dat enkel de aanleg van een nieuwe weg, de verbreding, de verlegging of de verlenging van een bestaande weg onder deze rubriek vallen. Het betreft hier een vernieuwing van de verharding van een bestaande weg zonder verbreding, enkel een herprofilering binnen de bestaande wegzate. Er is bijgevolg helemaal geen sprake van een verbreding van de weg.

Evenmin valt de aanvraag onder rubriek 10, b, bijlage III 'stadsontwikkelingsprojecten' omdat zoals in het beroepschrift zelf wordt erkend er geen precieze definitie van dergelijke projecten wordt gegeven. Evenwel worden er in de handleiding van LNE (2013 en geactualiseerd) een aantal voorbeelden gegeven wat zoal tot een stadsontwikkelingsproject dient gerekend te worden:
(…)

Nergens in deze lijst van voorbeelden wordt de heraanleg, of ook iets dat maar vergelijkbaar zou zijn, als voorbeeld van stadontwikkelingsproject benoemd. In alle redelijkheid kan besloten worden dat de aanvraag niet onder rubriek 10 b), bijlage III valt.

Aangezien geen van bovenstaande rubrieken van toepassing is, is per definitie ook rubriek 13 van bijlage III *wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I, II of III waarvoor reeds een vergunning is afgegeven en die zijn of worden uitgevoerd (niet in bijlage I of II opgenomen wijziging of uitbreiding)* niet van toepassing.

> Het beroepschrift veronderstelt dus geheel ten onrechte dat een project-m.e.r.-screeningsnota bij de dossiersamenstelling vereist was.
> …"

Uit de geciteerde overweging blijkt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing oordeelt dat de aanvraag niet ressorteert onder rubriek 10, e) van bijlage III bij het Project-MER-besluit aangezien het aangevraagde enkel een herprofilering betreft binnen de bestaande wegzate.

3.3

De verzoekende partij merkt in haar verzoekschrift terecht op dat – zoals eerder vastgesteld – niet enkel de aanleg van een nieuwe weg onder rubriek 10, e) van bijlage III bij het Project-MER-besluit valt. De Raad dient echter vast te stellen dat de verzoekende partij verkeerdelijk voorhoudt dat iedere materiële wijziging onder rubriek 10, e) van de genoemde bijlage III valt.

Uit de omschrijving van de aanvraag en het administratief dossier blijkt dat er sterk wordt ingezet op fietsers en voetgangers. Zo wordt de nieuwe rijbaan overal 4,10 meter breed om fietsers de mogelijkheid te geven om tegen de rijrichting in te fietsen en krijgen de voetpaden aan beide zijden een breedte van 1,80 meter. Voor het overige blijft de afstand van gevel tot gevel gelijk. De aanvraag heeft dan ook geen betrekking op het aanleggen van een nieuwe weg en evenmin op het verbreden, verleggen en/of verlengen van een bestaande weg. Met de verwerende partij moet worden aangenomen dat het aangevraagde project enkel een herprofilering binnen de bestaande wegzate uitmaakt. De verzoekende partij houdt ten onrechte voor dat de aanvraag onder rubriek 10, e) van bijlage III bij het Project-MER-besluit valt.

3.4

De verzoekende partij voert vervolgens in ondergeschikte orde aan dat het aangevraagde project moet worden ingedeeld onder rubriek 13 van bijlage III bij het Project-MER-besluit. Deze rubriek luidt als volgt:

> "13. Wijziging of uitbreiding van projecten
> Wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I, II of III waarvoor reeds een vergunning is afgegeven en die zijn of worden uitgevoerd (niet in bijlage I of II opgenomen wijziging of uitbreiding)"

De 'Handleiding aanleg van wegen' van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (Dienst Mer, 11 maart 2013), waarnaar de verzoekende partij verwijst, stelt omtrent deze rubriek het volgende:

> “Gezien in het kader van de project-m.e.r.-screening onder “weg” verstaan dient te worden “een openbare weg bestemd voor gemotoriseerd verkeer” valt elke vergunningsplichtige wijziging of uitbreiding van zo een weg mogelijk onder rubriek 13 van bijlage II/III, tenminste indien de wijziging of uitbreiding betrekking heeft op “de openbare weg bestemd voor het gemotoriseerd verkeer”. Enkel zulke wijzigingen of uitbreidingen kunnen leiden tot een wijziging van de mobiliteit (intensiteitsverhoging, verplaatsing van mobiliteit) op de weg.”

De handleiding geeft als voorbeeld “de heraanleg en herprofilering van een weg die door de dorpskern loopt”.

De Lange Beeldekensstraat is een woonstraat, maar eveneens een wijkontsluitingsweg. De aanvraag heeft tot doel om de straat om te vormen tot een leefbare woonstraat met aandacht voor het kernwinkelgebied Antwerpen Noord. De bestreden beslissing zet sterk in op fietsers en voetgangers. Zo wordt de nieuwe rijbaan overal 4,10 meter zodat fietsers de mogelijkheid krijgen om tegen de rijrichting in te fietsen. Op die manier wordt een ontbrekende schakel op deze wijkroute voor fietsers vervolledigd. De bestreden beslissing voorziet ook ruime voetpaden aan beide zijden van de straat. Om de 30km/u af te dwingen worden er op geregelde tijdstippen snelheidsremmers voorzien.

De vergunningsaanvraag heeft dan ook betrekking op de wijziging van een openbare weg en kan leiden tot een wijziging van de mobiliteit. De vergunningsaanvraag valt daarom binnen rubriek 13 van bijlage III bij het Project-MER-besluit.

3.5

Uit het aanvraagdossier blijkt dat het geen project-m.e.r-screening bevat, hoewel uit de vaststellingen van de Raad blijkt dat het aangevraagd project onder rubriek 13 van bijlage III bij het Project-MER-besluit valt. Dit laat de verwerende partij niet toe om een degelijk onderzoek te voeren naar de mogelijke milieueffecten.

De inschatting door de verwerende partij van de milieueffecten van het beoogde project moet steunen op gegevens die de project-m.e.r.-screening zelf aanreikt. Het is de screening, als wettelijk verplicht onderdeel van het aanvraagdossier, die de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg en in graad van administratief beroep daarover deskundig moet voorlichten. Bij gebreke hieraan moet de aanvraag door het bevoegde bestuur onontvankelijk worden verklaard in het kader van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek (artikel 18, laatste lid Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 66 Omgevingsvergunningsbesluit).

De bevoegdheid om te oordelen over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag en de beslissing of er een milieueffectenrapport moet worden opgesteld, wordt uitdrukkelijk toegewezen aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg (artikel 4.3.3, §2 DABM, artikel 2, §§6 en 7 Project-MER-besluit en artikel 20 Omgevingsvergunningsdecreet). Deze regeling is van openbare orde.

De verwerende partij moest dan ook noodzakelijk vaststellen dat de aanvraag onvolledig was en onontvankelijk had moeten worden verklaard. Wanneer de aanvraag voor het eerst zou worden gerepareerd in administratief beroep, zou dit in voorliggend geval een miskenning impliceren van de bevoegdheidsverdeling in de vergunningsprocedure, die van openbare orde is.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de bestreden beslissing behept is met een onoverkomelijk legaliteitsgebrek.

Het tweede middel dient in het licht van die beoordeling niet te worden onderzocht, aangezien het niet kan leiden tot een ruimere vernietiging.

VI. Indeplaatsstelling

1.
Artikel 37, §2 DBRC-decreet luidt als volgt:

> “Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.
> Onder het geval, vermeld in het eerste lid, worden ook de gevallen van feitelijke en naderhand gebonden bevoegdheid verstaan die volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier.”

De Raad beschikt in functie van een efficiënte geschillenbeslechting en mits het respecteren van de scheiding der machten over een beperkte substitutiebevoegdheid. Hij kan zijn arrest in de plaats stellen van de bestreden beslissing en desgevallend zelf de gevraagde

omgevingsvergunning weigeren, in zoverre de verwerende partij in dit kader als vergunningverlenende overheid beschikt over een gebonden bevoegdheid. De Raad kan deze indeplaatsstelling ook ambtshalve uitoefenen (RvS 18 mei 2020, nr. 247.566).

2.
Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste middel is er, gelet op de onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebreke aan een project-m.e.r.-screening, sprake van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. In het licht hiervan bestaat er in hoofde van de verwerende partij een gebonden bevoegdheid om de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag vast te stellen. De Raad beslist daarom tot een indeplaatsstelling overeenkomstig artikel 37, §2 DBRC-decreet.

Het herstellen van een gebrek aan een project-m.e.r.-screening in graad van administratief beroep valt niet te verzoenen met de uitdrukkelijke bevoegdheid van de overheid in eerste administratieve aanleg om te oordelen over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag en om te beslissen of er een milieueffectenrapport moet worden opgesteld. Bovendien moet de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg uitspraak doen over de project-m.e.r.-screeningsnota “op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag” (artikel 4.3.3, §2 DABM). Volgens artikel 21 Omgevingsvergunningsdecreet moet deze beslissing in beginsel genomen worden binnen een termijn van dertig dagen vanaf de dag na de datum waarop de vergunningsaanvraag is ingediend, hetzij na de ontvangst van de ontbrekende gegevens of documenten.

VII. Beslissing

1. De tussenkomst van Johan PIERAERTS NAMENS HET DISTRICTCOLLEGE VAN HET DISTRICT ANTWERPEN is onontvankelijk.

2. De bestreden beslissing wordt vernietigd.

3. De Raad stelt zijn arrest in de plaats van de nieuw te nemen beslissing en weigert de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van riolerings- en bestratingswerken, op de percelen gelegen te Antwerpen aan de Lange Beeldekensstraat zn.

4. De kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht bepaald op 200 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verzoekende partij, komen ten laste van de verwerende partij.

5. De kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, blijven ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 7 juli 2022 door de elfde kamer.

De toegevoegd griffier,	De voorzitter van de elfde kamer,
Chana GIELEN	Tom VANDROMME